

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatele: **KAD spol. s r.o.**, IČO: 49812947, se sídlem Vápenická 475, 543 01 Vrchlabí, proti odpůrci: **Město Špindlerův Mlýn,** se sídlem Svatopetrská 173, 543 51 Špindlerův Mlýn, zastoupenému JUDr. Karlem Havlem, advokátem, se sídlem Martinská 608/8, 301 00 Plzeň, **za účasti** spolku Krkonoše našim dětem, z. s., se sídlem Špindlerův Mlýn 204, 543 51 Špindlerův Mlýn, týkající se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Špindlerův Mlýn, schváleného na 11. zasedání zastupitelstva města Špindlerův Mlýn dne 15. 11. 2011 usnesením č. 8/11/2011 – Z, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2015, č. j. 30 A 74/2014 – 56,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2015, č. j. 30 A 74/2014 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 15. 11. 2011 schválilo zastupitelstvo odpůrce svým usnesením č. 8/11/2011-Z územní plán města Špindlerův Mlýn (dále jen „územní plán“), který nabyl účinnosti 1. 12. 2011.

[2] Dne 19. 9. 2014 navrhovatel podal u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení tohoto územního plánu (opatření obecné povahy) podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v části, „*kterou byla pozemková parcela č. 706/34 v k. ú. Bedřichov v Krkonoších zařazena do funkční plochy DS.1 Parkování osobních automobilů na terénu a současně funkční plochy DS.6 parkování autobusů na terénu*“. Navrhovatel předně namítal, že rozsah a intenzita omezení vlastnických práv k pozemku parc. č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších (dále též „pozemek navrhovatele“) jsou porušením zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Tvrdil, že byl omezen na svých vlastnických právech tím, že bez opory v zákonných cílech, ve větší, než v nezbytně nutné míře, nešetrným a diskriminačním způsobem, s náznaky libovůle, bylo zrušeno zastavění předmětného pozemku. Stavba autobusového nádraží, která byla v předchozím územním plánu vymezena na pozemku navrhovatele, má být podle napadeného územního plánu na pozemku ve vlastnictví odpůrce a pozemek navrhovatele z důvodů, které z obsahu územního plánu nevyplývají, resp. nejsou v něm uvedené, tak odpůrce zcela znehodnotil tím, že jej zařadil do funkční plochy využitelné pouze jako parkovací plocha s možností výstavby veřejného WC. V tomto rozsahu není územní plán řádně odůvodněn. Možnost zastavět pozemek navrhovatele byla napadeným územním plánem zrušena v rozporu s článkem 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatel se domáhal přezkumu této změny z hlediska proporcionality. Cíl, který tímto řešením územní plán sleduje, není z něho zřejmý, resp. v něm není vůbec řešen. Vzhledem k tomu ani nelze otázku proporcionality navrženého řešení či opatření posoudit, v důsledku čehož je napadený územní plán z tohoto hlediska nepřezkoumatelný. Nadto si odpůrce vymezil jako cíl maximálně omezit vjezd motorových vozidel do centra města, takže lze důvodně očekávat, že pozemek nebude postupně využíván ani způsobem, který územní plán vymezil.

[3] Navrhovatel připustil, že bylo z jeho strany chybou, když v procesu pořizování napadeného územního plánu opomněl proti návrhu na funkční využití jeho pozemku uplatnit námitky. Má však za to, že se odpůrce přesto měl změnou ve funkčním využití předmětného pozemku zabývat.

[4] Odpůrce ve svém vyjádření k žalobě opakovaně upozornil, že navrhovatel se vůbec nezúčastnil procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy a proti změně funkčního využití předmětného pozemku v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu města neuplatnil žádné námitky. Dovolával se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54; ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43; ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 – 33; a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29; jakož i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 11. Zdůrazňoval, že dle uvedené judikatury jsou nároky na odůvodnění jednotlivých změn funkčního využití ploch zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků brojil včasnou námitkou, oproti případu nyní posuzovanému, kdy navrhovatel zůstal před schválením daného územního plánu zcela pasivní, a námitky ani připomínky proti novému funkčnímu využití svého pozemku nepodal. Navrhovatel tedy neměl nárok na to, aby se odpůrce v samotném územním plánu, resp. v jeho odůvodnění, vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemku. Odpůrce v textové části územního plánu vyjádřil záměr celkově omezit výstavbu na území města a tento záměr odůvodnil ochranou základních hodnot přírodního prostředí. Již tím, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým, dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces

pořizování plánu bedlivě a aktivně sledovat, což však navrhovatel nečinil. Odpůrce proto navrhoval, aby se krajský soud návrhem, jehož jediným důvodem je tvrzené nepřiměřené omezení vlastnických práv navrhovatele při změně funkčního využití jeho pozemku, vůbec nezabýval a návrh zamítl. Odpůrce dále upozornil, že se nejedná o změnu funkčního využití pozemku, ale o stanovení zcela nového funkčního využití pozemku v novém územním plánu. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29. Odpůrce s ohledem na citovaný rozsudek (i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 – 42, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42) zhodnotil návrh jako nepřijatelné vynucování zhodnocení předmětného pozemku, přičemž schválené funkční využití pozemku odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jeho užívání.

[5] Krajský soud návrhu vyhověl a rozsudkem označeným v záhlaví územní plán zrušil v části, *„ve které byla pozemková parcela č. 706/34 v kat. území Bedřichov v Krkonoších zařazena do funkční plochy DS. 1 Parkování osobních automobilů na terénu a do funkční plochy DS. 6 Parkování autobusů na terénu“*.

[6] Krajský soud se nejdříve zabýval splněním podmínek řízení a dospěl k závěru, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu. Konstatoval, že názory vyslovené odpůrcem v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54, byly následně revidovány usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, v němž rozšířený senát dospěl k závěru, že podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny není podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho změny, tzn. procesní návrhové legitimace, ale tato otázka je otázkou důvodnosti návrhu. Krajský soud nadto uvedl, že dle jeho zjištění navrhovatel nebyl v průběhu přijímání územního plánu tak pasivní, jak tvrdil odpůrce. To, že neuplatnil námitky či připomínky, *„ale neznamená, že odpůrce o představách navrhovatelky o využití parcely č. 706/34 nevěděl“*. Navrhovatel totiž v průběhu pořizování územního plánu řešil s odpůrcem společnou výstavbu autobusového nádraží, došlo dokonce k vypracování společného projektu. Krajský soud s odkazem na § 5 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „stavební zákon“) proto uzavřel, že navrhovatel měl relevantní důvody se domnívat, že jeho zájmy jsou orgánu pořizujícímu územně plánovací dokumentaci dostatečně známy. *„Právě z uvedených důvodů nelze považovat navrhovatelku za pasivní při přijímání územního plánu s fatálními důsledky pro výsledek soudního přezkumu opatření obecné povahy.“*

[7] Krajský soud odkázal na svou dřívější judikaturu, v níž uvedl, že neuplatní-li subjekt v procesu tvorby územního plánu námitky, musí se spokojit s odůvodněním směřovaným pouze k ploše, v níž se jeho nemovitosti nachází. Zároveň konstatoval, že s tímto hodnotícím kritériem přistoupil k posouzení odůvodnění územního plánu v daném konkrétním případě. Zdůraznil, že posuzovaná věc má svá specifika, a to původní funkční určení pozemku pro stavbu autobusového nádraží. Taková stavba se nenachází v území obce *„v desítkách či stovkách kusů“*. Jde tudíž o jedinečný případ, který nelze odůvodňovat tak, jak to ve svém vyjádření učinil odpůrce (záměr celkově omezit výstavbu na území města). S tím stavba autobusového nádraží nemůže z logiky věci souviset. K argumentu odpůrce, že se jednalo o pořízení nového územního plánu, nikoliv o jeho změnu, krajský

soud uvedl, že *„takovéto odůvodnění nemůže obstát. Již jen proto, že se z něho nelze o autobusovém nádraží dozvědět vůbec nic a dále pro naprosto nepochopitelné vázání nároků na rozsah odůvodnění OOP podle toho, zda jde o změnu územního plánu či územní plán nový. Nic takového totiž z příslušných právních předpisů nevyplývá, takže jde o pouhý ničím nepodložený názor, pomíjející materiální stránku věci. Vždyť důsledky jsou v obou případech pro vlastníka takového pozemku zcela stejné, stejně jako není rozdílu např. v konstatování samotného faktu smrti, byť nastala z jakéhokoliv důvodu“*.

[8] Odkaz odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 – 33, zhodnotil krajský soud jako účelový, neboť odpůrce zároveň pominul rozsudek téhož soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013 – 50 (oba rozsudky se týkají taktéž územního plánu města Špindlerův Mlýn), který se mu však *„do jeho argumentace nehodil“*. Z něj následně krajský soud citoval, že nelze rezignovat na odůvodnění nutnosti změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření, přičemž upozornil na část odůvodnění, v němž Nejvyšší správní soud vytkl odpůrci, že v kasační stížnosti *„zůstal v rovině obecných polemik a sám neuvedl, kde přesně se změnou posuzovaného území (alespoň v nějaké míře) zabýval“*. Krajský soud tedy uzavřel, že *„[v] obou rozsudcích lze tak nalézt zcela odlišnou odpověď na otázku, zda i v případě nevyčerpání námitek v procesu přijímání územního plánu má žalobce nárok na to, aby územní plán obsahoval odůvodnění změny funkčního využití určité plochy, případně pozemku“*. Dále konstatoval, že *„nikdy netvrdil, že by měl mít vlastník pozemku právo na takové funkční určení, jež mu vyhovuje nebo jímž by ho mohl dokonce zhodnotit“*, ani že by soudu příslušelo určovat, jak by mělo být konkrétní území využito, proto považuje *„[n]ávody k postupu přezkumného řízení, jež v tomto směru odpůrce krajskému soudu ve svém vyjádření k návrhu vysílal“*, za zcela nepochopitelné a bezpředmětné.

[9] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, přisvědčil krajský soud námitce navrhovatele, že přijaté řešení změny ve funkčním určení předmětného pozemku bylo neodůvodněné a chybělo vyhodnocení souladu této změny s cíli územního plánování. Náležitosti obsahu územního plánu vyplývají z § 13 ve spojení s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška 500/2006“). Textová část odůvodnění územního plánu musí splňovat náležitosti vyplývající ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), konkrétně z ustanovení § 174 odst. 1. Pro řízení o územním plánu tak platí základní zásady činnosti správních orgánů (§§ 2 až 8 správního řádu), přiměřeně též ustanovení o správním řízení, tedy i náležitosti rozhodnutí, včetně požadavků na jeho odůvodnění. Odůvodnění územního plánu musí obsahovat i náležitosti uvedené v § 53 odst. 4 a odst. 5 stavebního zákona. Z citované judikatury a právní úpravy krajský soud následně vycházel, když zkoumal, zda napadené opatření obecné povahy splňuje ve vztahu k pozemku navrhovatele vymezené požadavky, *„a to skutečně alespoň v minimálním rozsahu, když navrhovatelka neuplatnila v procesu přijímání územního plánu námitky proti němu přímo a při vědomí jisté zdrženlivosti zasahovat do OOP“*.

[10] Krajský soud ohledně důvodů změny ve funkčním využití pozemku navrhovatele a umístění autobusového nádraží vycházel z textové části územního plánu v části C, bod

C.1 (str. 7); z části D, oddíl D.1.1 a D.1.2; zmínky na str. 26, 40, 57 a 58. Následně konstatoval, že *„[v] uvedených textových částech přitom není uvedeno nic, co by tato řešení jakkoliv odůvodňovaly (...) v napadeném územním plánu nejsou ani stručná tvrzení odůvodňující přijaté řešení, změnu funkčního určení pozemkové parcely č. 706/34, oproti předchozímu územnímu plánu sídelního útvaru Špindlerův Mlýn. Přitom jak již bylo uvedeno výše, vzhledem ke zvláštnímu určení tohoto pozemku, jedinečnosti výstavby (autobusové nádraží), bylo plně na místě, aby se územní plán tímto pozemkem zabýval individuálně jako plochou (viz § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona)“*. Dle krajského soudu tak nelze seznat důvody, pro které bylo změněno účelové určení pozemku navrhovatele, který již na něm nemůže realizovat své záměry, do té doby souladné se společenskou dohodou o využití daného území. Uzavřel, že *„[c]houlostivé na této věci je přitom to, že si odpůrce v napadeném územním plánu přisvojil, situoval výstavbu autobusového nádraží na „svých“ pozemcích. Tomu lze koneckonců i rozumět, jde přeci o veřejný zájem, ale právě o to více měla být tato změna odůvodněna v zájmu samotného odpůrce a jeho poslání vykonávat dobrou veřejnou zprávu“*. Dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné.

[11] Krajský soud rovněž přisvědčil navrhovateli, že v kontextu jedinečnosti daného pozemku v územním plánu chybí i vypořádání se s cíli územního plánování. Jelikož územní plán si dává za cíl maximálně omezit vjezd motorových vozidel do centra obce, lze očekávat, že pozemky v ploše P45 (v níž se nachází pozemek navrhovatele), nebudou využívány. Krajský soud nenašel v napadeném územním plánu odůvodnění těchto cílů a veškeré zmínky o nich považuje za obsahově prázdné parafráze textu ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona. Samotné opatření obecné povahy musí být přiměřeným způsobem odůvodněno. Takové odůvodnění však v napadeném územním plánu chybí, což je v rozporu se zákonem. I samosprávu je nutno vykonávat způsoby odpovídajícími principům dobré veřejné správy. *„Krom toho krajskému soudu neušlo, zřejmě na rozdíl od účastníků řízení, že podle části G územního plánu (strana 68), v níž jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby a další veřejně prospěšná opatření, je pozemek parc. č. 706/34, tedy ten, o který jde, vymezen jako k plocha pro „parkovací stání pro osobní automobily, autobusy a AUTOBUSOVÉ NÁDRAŽÍ“! Napadený územní plán tak nejen že není odpovídajícím způsobem odůvodněn ve svých cílech ohledně autobusového nádraží, ale je dokonce vnitřně rozporný.“*

II. Kasační stížnost

[12] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhl, aby napadený rozsudek zrušil.

[13] První okruh námitek stěžovatele vytýká krajskému soudu nesprávně zjištěný skutkový stav a s tím související nesprávné právní posouzení odůvodnění územního plánu. Předně tvrdí, že soud nesprávně reprodukoval jeho vyjádření ze dne 20. 10. 2014 a 17. 12. 2014. Stěžovatel upozorňuje, že již v řízení před krajským soudem odkazoval na příslušné části odůvodnění opatření obecné povahy, které však krajský soud nevzal vůbec v potaz a způsobil tak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Jedná se o část C.2, oddíl C.2.2 textové části územního plánu, kde je uvedeno, jaké si stěžovatel opatřil územně analytické

podklady ve vztahu k ploše P45. Tato část vyjádření je obzvláště důležitá, neboť jediným důvodem pro zrušení části územního plánu bylo nedostatečné odůvodnění a posouzení „změny“ funkčního využití pozemku navrhovatele. Obsah samotného územního plánu (citovaná textová část a výkresy v části B) a opatřené územně plánovací podklady však takovému závěru odporují. Z nich je zřejmé, jakým způsobem a z jakých důvodů byla vymezena plocha P45, jak byly stanoveny podmínky jejího využití a proč. Pro danou plochu byla pořízena Územní studie Špindlerův Mlýn – Technická zóna, která byla schválena zastupitelstvem města dne 5. 11. 2009 (č. usnesení 96/9-09z) [dále jen „územní studie technické zóny“). Dle zákona se územní studií ověřují možnosti a podmínky změn v území a slouží jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace. Již sama ze své podstaty navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, tedy podrobně řeší důvodnost a potřebu přestaveb v území. Stěžovatel měl v souladu se zákonem povinnost z pořízené a zveřejněné územní studie při přijetí územního plánu vycházet, přičemž navrhovatel měl možnost se s ní seznámit. Z předmětné územní studie plynou důvody pro změny ve využití území následně přijaté napadeným územním plánem, a to i ve vztahu k pozemku navrhovatele. Už zde je uvedeno, že funkční využití odpovídá skutečnosti, když na pozemku navrhovatele je fakticky pouze autobusová zastávka a budova autobusového nádraží je umístěna ne sousedním pozemku ve vlastnictví stěžovatele. Na str. 28 textové části územního plánu se odkazuje na územní studii technické zóny, která ověřuje možnosti a podmínky změn v území, není proto správné stanovisko krajského soudu, že stěžovatel se funkčním využitím pozemku navrhovatele nezabýval.

[14] Stěžovatel namítá, že krajský soud nerespektuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 – 85, dle něhož soud nemá za žalobce spekulativně domýšlet další argumenty a vybírat z reality skutečnosti na podporu žaloby, čímž porušil § 101d odst. 1 s. ř. s., dle něhož je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Stěžovatel uzavírá, že změna funkčního využití území předmětného pozemku byla dostatečně odůvodněna, když kladně projednal územní studii, kterou převzal do napadeného územního plánu. Územní studie je neopomenutelným podkladem při pořizování územního plánu a případnou odchylku od řešení v ní uvedeného by musel stěžovatel náležitě odůvodnit.

[15] V druhém okruhu námitek stěžovatel upozorňuje, že krajský soud nesprávně právně posoudil pasivitu navrhovatele při přijímání územního plánu, který neuplatnil žádné námitky ani připomínky dle § 48 odst. 2 a § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Nesouhlasí se závěrem soudu, že navrhovatel nebyl tak nečinný, jak stěžovatel uváděl. Krajský soud nezákonně rozšířil taxativní výčet oprávnění adresátů opatření obecné povahy (dle citovaných ustanovení), jak do procesu relevantně zasahovat. Navrhovatel nepodal námitky ani připomínky a nezahájil ani před přijetím napadeného územního plánu řízení o umístění stavby autobusového nádraží na předmětném pozemku, což potvrdil i v řízení před soudem. Naopak žádost o umístění stavby autobusového nádraží na předmětném pozemku podal opakovaně pouze stěžovatel, ale od stavebního záměru opakovaně upustil. Nadto nádraží mělo být umístěno na pozemku navrhovatele pouze částečně (jinak na pozemku stěžovatele) a navrhovatel neměl být nikdy stavebníkem, ale pouze účastníkem územního a stavebního řízení a potenciálním smluvním provozovatelem nového autobusového nádraží.

[16] I z návrhu je pak zřejmé, že navrhovatel se procesu přijetí územního plánu vůbec nezúčastnil. Pokud své výhrady ve vztahu k funkčnímu využití předmětného pozemku nevyslovil v námitkách či připomínkách, neumožnil tím stěžovateli se s nimi seznámit a reagovat na ně. Soud se proto neměl zabývat námitkami omezení vlastnických práv navrhovatele a nezkoumat proporcionalitu zásahu do nich, což vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54. Stěžovatel odkazuje na další rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43; ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 – 33; a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29; jakož i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 11. Dle nich budou nároky na odůvodnění jednotlivých změn funkčního využití ploch zcela odlišné, pokud proti nim vlastník brojil včasnou námitkou, případně připomínkou, oproti případu, který nastal v posuzované věci, kdy navrhovatel zůstal před schválením daného územního plánu zcela pasivní, a námitky ani připomínky proti novému funkčnímu využití svého pozemku nepodal. Navrhovatel proto neměl nárok, aby se stěžovatel v samotném územním plánu, resp. v jeho odůvodnění, vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemku. Takové zdůvodnění změny jednotlivých funkčních ploch v obecné rovině obstojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým. Již tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování plánu bedlivě a aktivně sledovat, což v tomto případě navrhovatel zjevně nečinil. K tomu stěžovatel poznamenává, že nikdy nenavrhoval, aby krajský soud návrh odmítl, jak mylně uváděl krajský soud. Navrhoval pouze, aby se soud nezabýval proporcionalitou zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Jelikož návrh obsahuje pouze tvrzení o nepřiměřenosti zásahů do práv navrhovatele, měl jej soud jako nedůvodný zamítnout.

[17] Stěžovatel má za to, že krajský soud buď nesprávně posoudil obsah územního plánu, nebo neuvažoval nad jeho právní formou jako opatření obecné povahy, když považuje odůvodnění za nedostatečné a klade na něj bez dalšího požadavky jako na individuální správní rozhodnutí, přičemž nereflektuje, že by měly být splněny až v případném rozhodnutí o námitkách. Opatření obecné povahy je však aktem, který se blíží spíše normativnímu aktu, což si krajský soud neuvědomuje. Jedná se v zásadě o hybrida, který jako obligatorní součást obsahuje individualizovaná rozhodnutí o námitkách. Od normativního aktu se tak liší tím, že vlastník pozemku v regulovaném území má garantováno oprávnění do procesu tvorby zasahovat. Územní plán řeší dané území jako celek a je formován projevem veřejného zájmu. O střetu se zájmem soukromým se pořizovatel dozví právě z námitek podaných proti návrhu územního plánu. Opodstatněnost daného řešení a důvody, pro které by měl soukromý zájem ustoupit zájmu veřejnému, jsou uvedeny až jako součást rozhodnutí o námitkách.

[18] Stěžovatel zdůrazňuje, že se nejednalo pouze o změnu platného územního plánu, ale o úplné nahrazení již nevyhovující regulace území novým územním plánem v širších souvislostech. Již v nálezu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, Ústavní soud upozornil, že požadavky vznášené správními soudy vůči zastupitelstvu na rozsah a detailnost vypořádání námitek proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Stejně formalistické nároky a výhrady (jako Nejvyšší správní soud v případě řešeném v citovaném nálezu) klade krajský soud na samotné odůvodnění územního plánu, aniž by navrhovatel

podal námitky. Odůvodnění územního plánu však není totéž, co odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Názor krajského soudu popírá základní principy územního plánování a systematiku pořizování územního plánu a mohl by být důvodem pro zrušení téměř každého územního plánu, neboť fakticky z něj vyplývá, že obce a města by se měly vypořádat i s námitkami, resp. soukromoprávními záměry, které nemusí být vůbec podány postupem v souladu se zákonem. Pak ale nelze hovořit o správním aktu s neurčitě vymezeným okruhem adresátů a určitým předmětem.

[19] Popsanou nesprávnou právní argumentací krajský soud, navzdory namítané pasivitě navrhovatele, provedl i test proporcionality zásahů do práv navrhovatele, tedy pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Sám přitom odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29, dle kterého se subjekt, jenž v procesu tvorby územního plánu neuplatnil námitky, musí spokojit pouze s odůvodněním směřovaným k ploše, v níž se jeho nemovitosti nacházejí. Přesto však považuje odůvodnění územního plánu ve vztahu k pozemku navrhovatele za nedostatečné a nepřezkoumatelné. Své výhrady ke změně funkčního využití jeho pozemku měl navrhovatel vyjevit již v procesu přijímání a schvalování územního plánu, a umožnit tak stěžovateli na ně reagovat, a pokud tak neučinil, neměl se soud námitkou omezení vlastnických práv (což bylo hlavním důvodem návrhu) zabývat a zamítnout jej.

[20] Navrhovatel, ani osoba zúčastněná na řízení, nevyužili svého práva podat vyjádření ke kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost odpůrce je důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud již opakovaně přezkoumával rozsudky krajského soudu, jimiž krajský soud posuzoval důvodnost návrhů na zrušení dílčích částí totožného územního plánu města Špindlerův Mlýn (ve věcech sp. zn. 6 Ao 5/2011, 6 Aos 3/2013, 5 Aos 3/2013, 8 Aos 4/2013 a 6 As 176/2015), a poskytl tak ve svém celku poměrně rozsáhlý a podrobný návod, jak by měl krajský soud k přezkumu uvedeného opatření obecné povahy přistupovat. Krajský soud, byť obecně deklaruje, že v nyní projednávaném případě přezkoumal napadený územní plán *„prizmatem vyplývajícím z uvedené judikatury“* a *„při vědomí jisté zdrženlivosti zasahovat do OOP“*, se však obecně platnými právními názory Nejvyššího správního soudu plně neřídil. Jedinou otázku, jíž posoudil správně, byla aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Návrh správně věcně projednal a řídil se závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vysloveným v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS.

[24] Krajský soud však následně přistoupil k posouzení podaného návrhu tak, jako by nepodání námitek či připomínek navrhovatelem v průběhu pořizování územního plánu nehrálo při posouzení úspěšnosti návrhu prakticky žádnou roli, tedy jako by navrhovateli za žádných okolností nemohlo jít k tíži. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá pravý opak – navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, může být s návrhem na jeho zrušení úspěšný jen výjimečně, pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Krajský soud vzal sice tyto názory na vědomí, avšak fakticky z návodů k postupu v přezkumném řízení, jež mu v tomto směru Nejvyšší správní soud vysílal a stěžovatel na ně správně a přiléhavě poukazoval, nevycházel a na odůvodnění územního plánu kladl nepřiměřené nároky, což ve svém důsledku vedlo k tomu, že pasivita navrhovatele byla kladena k tíži stěžovateli (odpůrci). Argumentace obsažená ve vyjádření stěžovatele k návrhu však byla správná.

[25] Krajský soud posoudil v rozporu se zákonem otázku pasivity navrhovatele při přijímání napadeného územního plánu, když dovodil, že nebyl tak nečinný, jak se stěžovatel snažil prezentovat. Z jednání mezi navrhovatelem a stěžovatelem o projektu nového autobusového nádraží v průběhu pořizování nového územního plánu obce lze sice dovodit, že stěžovatel mohl mít určité povědomí o představách navrhovatele o využití jeho pozemku a o jeho zájmech, postavených na dohodě s obcí, nemohlo však mít jakékoliv důsledky na proces tvorby územního plánu. Nelze souhlasit s koncepcí krajského soudu, podle které by měl zpracovatel územního plánu v rámci již tak dosti složitého procesu ještě brát v úvahu pouze předpokládaný nesouhlas určitých vlastníků pozemků s návrhem územního plánu a nutně za ně tedy i domýšlet konkrétní námitky, jež by mohli vznést a hypoteticky se s nimi vypořádávat. Obdobnou myšlenkou krajského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015 – 31, v němž uvedl, že *„[j]en to, že určitý vlastník pozemku projevil někdy v minulosti zájem svůj pozemek určitým způsobem využít nebo že vyslovil nesouhlas s nějakou předchozí verzí územně plánovací dokumentace, neznamená automaticky, že by měl zpracovatel územního plánu věnovat jeho pozemku a případným změnám v jeho využití zvýšenou pozornost ve srovnání s pozemky těch vlastníků, o jejichž minulých záměrech či postojích nemá vůbec žádné indicie. Hloubka odůvodnění vůči konkrétním vlastníkům je závislá na tom, jak aktivní jsou v procesu pořizování územního plánu a jak střeží svá práva. Pořizovatel musí naslouchat jejich námitkám, nemůže však být sám sobě oponentem a paternalisticky pečovat o zájmy těch, kteří o ně nepečují sami“*.

[26] Se stěžovatelem je tedy nutno souhlasit, že napadený rozsudek je rozporný, neboť na jedné straně vychází ze skutečnosti, že vlastník pozemku, který neuplatnil v procesu tvorby územního plánu námitky ani připomínky, nemůže požadovat individualizované a podrobné odůvodnění ve vztahu k funkčnímu využití svého pozemku, a musí se spokojit toliko s obecným odůvodněním vztahujícím se k ploše, v níž se pozemek nachází, avšak následně stěžovateli vytýká, že právě ono individualizované odůvodnění ve vztahu k pozemku navrhovatele územní plán neobsahuje, byť navrhovatel zůstal při přijímání územního plánu zcela nečinný.

[27] Již rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 (shora citovaném) vysvětluje, že jeho rozhodnutí je motivováno zejména obavou, aby příliš přísné podmínky návrhové legitimace nevedly v některých procesních situacích k nesprávným konečným závěrům o věci samotné. Jako příklady uvádí řadu situací, kdy by pro navrhovatele bylo vzhledem k okolnostem mimořádně těžké či dokonce nemožné své výhrady ke zvolenému řešení během procesu pořizování územního plánu uplatnit (srov. odstavce 18 až 21 citovaného usnesení). Rozšířený senát však zdůraznil, že *„pokud účastník … mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili.“* Řízení před soudem podle rozšířeného senátu *„není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti ‚nesprávnosti‘ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít“* (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).

[28] Následující judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla k obecnějšímu poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky či připomínky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, totiž *„není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby mocí, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“*

[29] Na uvedené závěry navázal Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29 (a na něj následně v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 – 33), kde konstatoval, že *„pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu“*, a dále upozornil, že *„rozšířený senát sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli“*. Navrhovatel se tak v podstatě sám zbavil možnosti konkrétního vypořádání svých námitek ve vztahu ke svému pozemku, o čemž následně nemůže rozhodovat ani soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012 - 59, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 264, odstavec 161).

[30] Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí zároveň nastínil, v jakých případech může soud přisvědčit navrhovateli, který svá práva nehájil již v procesu tvorby územního plánu. Je tomu tak v případě, že krajský soud buď: a) shledal procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovateli bránit se včas proti zařazení svého pozemku do určité plochy; nebo: b) dovodil závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. O takový případ se však v nyní posuzované věci nejednalo. Ani sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti v daném případě nepředstavuje. Krajský soud tudíž zatížil stěžovatele naprosto nepřiměřenými požadavky na odůvodnění územního plánu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, odkazovaný i stěžovatelem). Jeho názor neobstojí ani na základě argumentace, že v daném případě se jednalo o velmi specifický pozemek.

[31] Ze skutečnosti, že na pozemku navrhovatele měl podle původního územního plánu stát objekt autobusového nádraží, jehož stavba je v napadeném územním plánu navržena na vedlejším pozemku ve vlastnictví stěžovatele, dovozuje krajský soud, že nový územní plán měl tuto „změnu“ podrobně odůvodnit, i když navrhovatel tímto směrem neuplatnil žádné námitky ani připomínky. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí, naopak přisvědčuje námitkám stěžovatele, že krajský soud vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu a následně věc nesprávně vyhodnotil, když napadený územní plán považoval za nedostatečně odůvodněný.

[32] První nedostatek spatřuje Nejvyšší správní soud ve skutečnosti, že celá věc byla krajským soudem prezentována tak, jakoby autobusové nádraží mělo původně stát výhradně na pozemku navrhovatele, a to bylo novým územním plánem zcela zásadním způsobem změněno. Tak tomu však není. Z podkladů přiložených k návrhu naopak vyplývá, že stavba autobusového nádraží měla zasahovat na pozemek navrhovatele pouze okrajově, přičemž navrhovatel se proti její realizaci ve správním řízení dokonce bránil. Nelze rovněž odhlédnout od faktu, že se pozemek navrhovatele, ležící v technické zóně města, nachází mezi dvěma pozemky ve vlastnictví stěžovatele. Na jednom z nich stojí stará budova autobusového nádraží, druhý je určen v napadeném územním plánu pro novou stavbu autobusového nádraží. Nejvyšší správní soud proto bez konkrétních námitek uplatněných navrhovatelem tímto směrem, nevidí žádný důvod, pro který by měl územní plán obsahovat podrobné a individualizované odůvodnění, proč v rámci plochy P45 – Technická zóna, má být nové autobusové nádraží postaveno v poměrně malé vzdálenosti od staré budovy autobusového nádraží, a proč se již nepočítá s tím, že autobusové nádraží bude zasahovat i na pozemek navrhovatele. Požadavek kladený na odůvodnění územního plánu ze strany krajského soudu je tudíž naprosto nepřiměřený, resp. nezákonný. To vše za situace, kdy pro celou plochu P45 Bedřichov -Technická zóna byla pořízena územní studie, která byla schválena a jíž bylo rozhodování o změnách v území podmíněno, jak z textové části schváleného územního plánu vyplývá. Stěžovatel má pravdu, když tvrdí, že právě tato studie, na kterou se odkazuje v odůvodnění územního plánu na str. 27 nahoře, je dostatečným odůvodněním funkčního využití dané plochy v obecné rovině. V územní studii se posuzuje, jaké změny ve využití území a jaká z možných variant řešení problémů jsou nejvhodnější. Obsahuje zadání, které odůvodňuje, proč je třeba koncepčně vyřešit urbanistické uspořádání vymezeného území a jakého cíle má být řešením dosaženo.

Jako taková je tedy dostatečným odůvodněním pro určení funkčního využití pozemků v dané lokalitě. Pořídil-li stěžovatel pro plochu, v níž se pozemek navrhovatele nachází a v níž je umístěno i autobusové nádraží, územní studii, nelze souhlasit s krajským soudem, že ve vztahu k autobusovému nádraží je územní plán nepřezkoumatelný. Přesné zdůvodnění, proč pozemek navrhovatele má být využit jen jako parkování pro autobusy a automobily a sousední pozemek stěžovatele jako nádraží, a nikoliv naopak, by bylo možné požadovat jen k námitce navrhovatele.

[33] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku (str. 16) sice výslovně odkazuje na textovou část územního plánu, naprosto však pomíjí, že v právě v textové části územního plánu se na pořízenou územní studii technické zóny výslovně odkazuje. Tato byla schválena zastupitelstvem města 5. 11. 2009 a návrh územního plánu, následně schválený z ní, jako z podkladu pro určení funkčního využití pozemků v technické zóně, vycházel. Krajský soud proto pochybil, když její existenci, včetně účelu jejího zpracování, pominul (§ 30 stavebního zákona).

[34] Je přitom nerozhodné, zda jej na existenci územní studie v soudním řízení upozornil stěžovatel, či nikoliv. Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti, resp. závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti důvodů přijatého řešení ve vztahu k pozemku navrhovatele, je nepodstatné, zda krajský soud obdržel vyjádření stěžovatele ze dne 17. 12. 2014, jehož obsahu se stěžovatel dovolával v kasační stížnosti, když tvrdil, že krajský soud na územní studii upozornil, avšak ten jeho argumentaci úplně pominul. Předmětné vyjádření není v soudním spise obsaženo a k výzvě Nejvyššího správního soudu stěžovatel reagoval podáním doručeným zdejšímu soudu dne 14. 3. 2016, v němž připustil, že vyjádření od něj nemuselo odejít krajskému soudu. Nenamítá tedy již, že krajský soud jeho vyjádření opomněl, nýbrž jen poukazuje na příslušné části územního plánu. Krajský soud proto nepochybil, pokud v odůvodnění rozhodnutí zohlednil jen vyjádření stěžovatele ze dne 20. 10. 2014. Nevypořádal se však s odůvodněním územního plánu ve vztahu k pozemku navrhovatele správně, neboť nezohlednil existenci územní studie pořízené pro technickou zónu města, ač výslovně v textové části, z níž sám krajský soud vycházel, podmínkou pro rozhodování o změnách v území, návrhem dotčeném, byla schválená územní studie.

[35] Stěžovatel důvodně rovněž tvrdí, že navrhovatel nemá žádné právo na to, aby veřejně prospěšná stavba autobusového nádraží stála právě na jeho pozemku, a nemůže se tedy z tohoto důvodu ani domoci zrušení územního plánu ve vztahu k tomuto pozemku. Určení pozemku navrhovatele jako plochy pro autobusové nádraží v územním plánu z roku 1994 nepředstavuje situaci neměnnou. Ani případná realizace takové stavby, nemůže být považována za zhodnocení daného pozemku, či určení k zastavění ve prospěch vlastníka pozemku, jak je tomu u „obyčejných“ zastavitelných ploch. Naopak určení pozemku k umístění veřejně prospěšné stavby představuje pro vlastníka jisté omezení, resp. zatížení jeho pozemku. Takový pozemek je totiž zatížen předkupním právem ve smyslu § 101 stavebního zákona, případně jej lze podle § 170 téhož zákona vyvlastnit. V souladu se zásadou minimalizace zásahů orgánů veřejné moci do soukromých práv je naopak samozřejmé, že stavbu nádraží město umístí na svůj pozemek, nikoliv na soukromý pozemek navrhovatele. Z hlediska hospodárnosti, jíž je stěžovatel vázán, je jednoznačné, že volba vlastního pozemku pro stavbu autobusového nádraží, byla vhodnější. Argumentace

krajského soudu, že by snad stěžovatel měl ve svém zájmu (resp. ve veřejném zájmu) vysvětlovat, proč stavbu nádraží (veřejně prospěšné stavby) umístil na pozemek ve svém vlastnictví, neobstojí.

[36] Nejvyšší správní soud nepominul, že pozemek navrhovatele zůstal i tak zatížen veřejně prospěšnou stavbou, a to právě parkovací plochou pro automobily a autobusy. Jak však již uvedl, právo navrhovatele, aby na jeho pozemku bylo umístěno právě autobusové nádraží, a nikoliv k němu přilehlá parkovací plocha, z ničeho nevyplývá. Nikdy nebylo pravomocně rozhodnuto o umístění stavby autobusového nádraží na pozemku navrhovatele a jeho pozemek byl fakticky vždy jen zatížen určením k využití pro veřejně prospěšnou stavbu. Jelikož na něm budova nádraží nikdy nestála a o jejím umístění ani nebylo pravomocně rozhodnuto, lze přisvědčit stěžovateli, že pozemek nemohl využívat fakticky k ničemu jinému, než jako odstavnou plochu pro autobusy či automobily, což nový územní plán dále respektuje a nijak jej fakticky neomezuje více, než územní plán z roku 1994. Oba územní plány počítaly s omezením předmětného pozemku využitím pro veřejně prospěšné stavby. V tomto rozsahu se proto ani nic nezměnilo. Ostatně navrhovatel nic nenamítal proti zatížení svého pozemku veřejně prospěšnou stavbou.

[37] Územní plán z roku 1994 nemohl sám o sobě založit navrhovateli legitimní očekávání, že svůj pozemek „zhodnotí“ a bude na něm provozovat autobusové nádraží. I pokud by byla pravda, jak navrhovatel tvrdil, že stěžovatel v novém územním plánu určil pro stavbu nádraží pozemek vlastní a pozemek navrhovatele vymezil jako plochu pro parkování, proto, že se s navrhovatelem nebyl schopen dohodnout na podmínkách provozování autobusového nádraží na jeho pozemku, nelze to vnímat jako mstu ze strany stěžovatele, nýbrž jako zcela legitimní krok a logické jednání jakéhokoliv ekonomického subjektu. Především však nejlepší funkční uspořádání pozemků pro rozvoj daného území v souladu se stanovenými cíli zvolila zpracovaná a schválená územní studie. Chtěl-li navrhovatel podrobnější odůvodnění ve vztahu ke svému pozemku, měl využít svých práv v průběhu pořizování územního plánu. Nelze přitom odhlédnout, že ani zrušením územního plánu v části týkající se předmětného pozemku, nemůže navrhovatel dosáhnout cíle, který svým návrhem sledoval. Jelikož pro stavbu autobusového nádraží zůstává určen pozemek ve vlastnictví stěžovatele, navrhovatel by v podstatě získal jen akademické zdůvodnění zvoleného řešení, případně by jeho pozemek byl ponechán v režimu území neregulovaného. Tím však umístění stavby autobusového nádraží na svém pozemku také nedosáhne.

[38] Není ani pravdou, že je funkční využití pozemku navrhovatele v rozporu s cíli územního plánování, či v rozporu s cíly vymezenými pro daný územní plán. V napadeném územním plánu (v částech, o které se opíral dílem i krajský soud) v části *C.1 Urbanistická koncepce* na str. 7 se uvádí, že jejím cílem je mimo jiné *„doplnění chybějících sjezdových lyžařských propojovacích tras v různých částech města (snížení pojíždění ubytovaných rekreantů v rámci města)“* a *„rozvoj technické zóny města jako strategického místa pro umístění dopravní a technické infrastruktury (autobusové nádraží, parkování návštěvníků, ČOV) a strategického nástupního místa lyžařů sjezdařů na sjezdové tratě – dopravní terminál“*. Dále v části *D.1 Dopravní infrastruktura* na str. 29 je nastíněna koncepce, která uvádí: *„Územní plán navrhuje zachycení jednodenních návštěvníků na okraji města pomocí komplexně vybavených lyžařských terminálů s vícepodlažními parkovišti se stravováním a dalšími službami cestovního*

ruchu a nástupy na lanové dráhy sjezdových tratí. Pro odstranění denního pojíždění ubytovaných návštěvníků mezi lyžařskými areály individuální automobilovou dopravou a snížení dopravní zátěže v centru města je navrženo komplexní lyžařské propojení všech lyžařských areálů. Nejvýznamnějším navrhovaným propojením je propojení areálů Medvědín a Svatý Petr." Této koncepci odpovídá také odůvodnění pro plochu, v níž se nachází pozemek navrhovatele, tj. plochu P45 Bedřichov – Technická zóna, na straně 26, kde je rovněž uvedeno, že jednou z funkcí technické zóny je sportovně rekreační zázemí sjezdovky Hromovka a že navrhovaná koncepce této zóny „*by měla výrazně zlepšit funkční využití území a jeho celkový vzhled uplatňující se při příjezdu do města*". Již z pouhé citace předmětných částí územního plánu je zřejmé, že závěr, který krajský soud bez dalšího převzal od navrhovatele, není správný. Ze zjištěného skutkového stavu nevyplývá, že by snad bylo možné očekávat nevyužívání pozemků v ploše P45 v souladu s jejich funkčním určením, protože si územní plán dává za cíl maximálně omezit vjezd motorových vozidel do centra města. Předně je třeba upozornit, že pozemek navrhovatele (jakož i celá technická zóna) se nenachází v centru Špindlerova mlýna, ale při příjezdu do města. Nejvyššímu správnímu soudu proto není zřejmé, jak by se měla minimalizace pojíždění návštěvníků po centru města negativně promítnout do využívání daného pozemku, který se nachází na okraji města a jenž je určen k parkování. Naopak celá nastíněná koncepce nasvědčuje, že pozemek navrhovatele bude využíván právě tak, jak bylo vymezeno. Má-li být omezeno přejíždění rekreantů mezi jednotlivými areály přes město tím, že budou zachyceni v terminálech na okraji města při nástupu na sjezdové tratě, které budou navzájem propojeny, pak funkční určení pozemku navrhovatele naprosto zapadá do této koncepce. Technická zóna má představovat strategické místo dopravního terminálu a nástupního místa pro lyžaře, přičemž v bezprostřední blízkosti pozemku navrhovatele se nachází zázemí sjezdovky Hromovka s lanovkou. Lze proto důvodně očekávat, že návštěvníci budou využívat pozemek navrhovatele k parkování automobilů a že celá zóna bude plnit stanovené cíle. Vzhledem k logické provázanosti a koncepční celistvosti vymezených cílů v územním plánu (v návaznosti na cíl omezit rekreační přetíženost celého územní), který poskytuje konkrétní a odpovídající řešení využití území, nelze přijmout tvrzení krajského soudu, že by cíle nebyly v územním plánu odůvodněny a představovaly pouze holé parafráze textu ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona.

[39] Stěžovateli je třeba přisvědčit i v tom, že krajský soud určitým způsobem dezinterpretoval jeho argumentaci, a to v následujících otázkách. Stěžovatel netvrdil v rozporu s názorem vysloveným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, že by měl krajský soud návrh odmítnout, protože navrhovatel proti územnímu plánu nebrojil námitkami. Stěžovatel poukazoval na další závěry, jež rozšířený senát vyslovil a na něž navázal Nejvyšší správní soud i v následujících rozhodnutích, dle kterých soud nemá zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu v případě, že se k ní nevyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky či připomínky. Z tohoto důvodu stěžovatel tvrdil, že krajský soud má návrh zamítnout. S tím souvisí i další nesprávně vyložená námitka, která spočívá v argumentaci stěžovatele, že odůvodnění obsažené v územním plánu obstojí i s ohledem na skutečnost, že pořizoval nový územní plán a nedošlo pouze ke změně stávajícího územního plánu. Tento názor vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013 – 33, v něž se uvádí, že „*zdůvodnění změny jednotlivých funkčních ploch v obecné rovině obstojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení*

původního územního plánu zcela novým. Již tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což v nyní posuzovaném případě navrhovatel zjevně nečinil. (...) Ze záměru města omezit další výstavbu na svém území jednoznačně vyplývá možnost, že u pozemků, jež byly určeny předchozím územním plánem k zástavbě, nový územní plán toto určení na základě výše uvedených obecných východisek změní". Reakce krajského soudu na tuto argumentaci (viz bod [7] tohoto rozsudku) je proto zcela nepřiléhavá.

[40] Nelze ani souhlasit, že posledně citovaný rozsudek, na nějž stěžovatel odkazoval, a rozsudek ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013 – 50 (na nějž naopak upozornil krajský soud), poskytují každý odlišnou odpověď na otázku, zda i v případě nevyčerpání námitek má žalobce nárok na to, aby územní plán obsahoval odůvodnění změny využití určité plochy, případně pozemku. Věc vedená pod sp. zn. 8 Aos 4/2013 představuje jediný případ, kde navrhovatel přímo neuplatnil námitky, a Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem, který i přesto návrhu vyhověl. Nutno však zdůraznit, že plocha, v níž se pozemek nacházel, byla určena k zastavění platným územním rozhodnutím, které již bylo zčásti realizováno. Nadto k ostatním pozemkům v této ploše předchůdce navrhovatele námitky uplatnil. Obě zmíněné skutečnosti tak představují významný rozdíl oproti nyní posuzovanému případu. Právě na základě nich totiž zdejší soud v citované věci dovodil, že navrhovatel nebyl zcela pasivní při přijímání územního plánu, a to tak, že by to mělo mít fatální důsledky pro výsledek následného soudního přezkumu opatření obecné povahy. Územní plán nebyl dostatečně odůvodněn ani ve vztahu k ploše, v níž se namítaný pozemek nachází, a nešlo zjistit, zda odpůrce přihlížel k existenci územního rozhodnutí vážícího se k dané ploše. To vše jsou významné okolnosti, které vedly Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud rozhodl správně, když v odpovídající části územní plán zrušil. Byla to tedy skutková specifika daného případu, která jej odlišila od případu řešeného pod sp. zn. 5 Aos 3/2013, nikoliv právní názory. Na právních závěrech, ze kterých rozsudek č. j. 5 Aos 3/2013 – 33 vychází, Nejvyšší správní soud konstantně setrvává ve všech svých rozhodnutích (již citované pod sp. zn. 6 Ao 5/2011, 6 Aos 3/2013, a 6 As 176/2015). Není tedy pravdou, že by to byl stěžovatel, který by účelově odkazoval jen na rozhodnutí, která se mu do jeho argumentace hodila.

[41] Konečně není možné přisvědčit ani závěru krajského soudu, že územní plán je vnitřně rozporný. Je pravdou, že předmětný pozemek je podle části G územního plánu na straně 68, v níž jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby, zařazen mezi plochy pro *parkovací stání pro osobní automobily, autobusy a autobusové nádraží*, avšak tato charakteristika není přiřazena pouze k pozemku navrhovatele, nýbrž i k dalším pěti pozemkům, z nichž jedním je pozemek parc. č. 706/1, který je dle zobrazení na výkresech určen pro stavbu autobusového nádraží. Je naprosto logické, že každý pozemek, který je zde zařazen, nemá plnit funkci jak parkovacího stání pro osobní automobily a autobusy, tak pro autobusové nádraží, nýbrž každý zde uvedený pozemek plní některou z nadepsaných funkcí. V kontextu ostatních částí územního plánu je přesně seznatelné, k jakému funkčnímu využití pro tu kterou veřejně prospěšnou stavbu ten který pozemek slouží. I v této otázce proto nejsou závěry krajského soudu správné.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.). Krajský soud v následujícím řízení v souladu se shora uvedeným závěry znovu posoudí důvodnost návrhu. Přitom je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[43] Krajský soud posléze v rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. března 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu